

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА



*До 100-річчя початку Української революції 1917–1921 років
та створення Української Центральної Ради*

Козаченко Анатолій Іванович,
доктор юридичних наук, доцент, завідувач
кафедри теорії та історії держави і права,
Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, м. Полтава
e-mail: kozachenko.a.i@mail.ru
ORCID 0000-0002-4568-7964

doi: 10.21564/2414–990x.136.91625

УДК 340.15

ЦЕНТРАЛЬНА РАДА І ЗЕМЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ: БЕРЕЗЕНЬ–ЖОВТЕНЬ 1917 РОКУ

Висвітлено діяльність Центральної Ради, що мала за мету залучити земське самоврядування до процесу розбудови української державності. Це стало можливим після земських виборів 1917 р., внаслідок чого відбувся процес демократизації і українізації земства. На прикладі Полтавського земства продемонстровано підтримку земського самоврядування національної державотворчої політики Центральної Ради. Але втрата довіри населення до земства у період Першої світової війни та низький рівень його ефективності змусили Центральну Раду розпочати докорінну реформу місцевого самоврядування.

Ключові слова: Центральна Рада; Генеральний секретаріат; земське самоврядування; земські вибори; демократична реформа; українізація.

Козаченко А. И., доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, Полтавский юридический институт Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, г. Полтава.

e-mail: kozachenko.a.i@mail.ru ; ORCID 0000-0002-4568-7964

Центральная Рада и земское самоуправление: март–октябрь 1917 года

Освещена деятельность Центральной Рады по привлечению земского самоуправления к процессу строительства украинской государственности. Это стало возможным после земских выборов 1917 г., в результате чего произошел процесс демократизации и украинизации земств. На примере Полтавского земства продемонстрировано поддержку земским самоуправлением политики национального строительства Центральной Рады. Но потеря доверия населения к земству

в период Первой мировой войны и низкий уровень его эффективности вынудили Центральную Раду начать коренную реформу местного самоуправления.

Ключевые слова: Центральная Рада; Генеральный секретариат; земское самоуправление; демократическая реформа; украинизация.

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування, що є складовою частиною децентралізації влади в Україні як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади, тривалий час перебуває у полі зору вітчизняної науки. Столітній ювілей утворення Центральної Ради (далі – ЦР) спонукає до осмислення історичного досвіду державного будівництва періоду визвольних змагань 1917–1921 рр., що супроводжувався процесом децентралізації влади.

Актуальність теми. Дослідження характеру взаємовідносин між Центральною Радою і земським самоврядуванням дає можливість краще зрозуміти традиції і національні особливості відносин між вищими органами влади і місцевим самоврядуванням та врахувати набутий історичний досвід за сучасних умов.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема характеру взаємовідносин між ЦР і земським самоврядуванням залишається недостатньо вивченою, адже такі дослідження в Україні стали можливими лише у пострадянський період. До цього питання зверталися В. Ф. Верстюк, І. Г. Верховцева, В. С. Гвоздик, В. М. Єрмолаєв, С. О. Зогаль, О. Л. Копиленко, Т. О. Матвієнко, О. М. Мироненко, В. Я. Ревеґук.

Мета статті – визначити характер взаємовідносин між ЦР і земським самоврядуванням у період з березня по жовтень 1917 р. та причини суперечливого ставлення ЦР до земського самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Центральна Рада як громадсько-політичне об'єднання виникла 3 березня 1917 р. внаслідок Лютневої революції в Росії. У результаті проведення Національного конгресу 19 квітня 1917 р. вона набула ознак всеукраїнського представницького органу, котрий шляхом переговорів із Тимчасовим урядом повинен був домагатися від Росії визнання української автономії.

За умов Першої світової війни навесні 1917 р. набув подальшого розвитку процес одержавлення земств. Головною метою їх діяльності стало виконання військових замовлень уряду, а не забезпечення розвитку місцевих громад. Упродовж трьох років війни стався занепад земського господарства, збільшувалися суми несплачених земських податків, скорочувалися обсяги земських прибутків і одночасно зростали видатки. Це спричинило фінансове банкрутство земств. Вони втратили довіру і підтримку населення. Тому однією із найважливіших реформ Тимчасового уряду Росії повинна була стати реформа земського самоврядування, що отримало всебічну підтримку ЦР.

М. С. Грушевський вважав, що шляхом розширення повноважень самоврядування Україна може здобути статус автономії у складі Росії. Тому ЦР покладала великі надії на земську реформу: «організацію на нових підставах

органів міської і земської самоуправи» [1, с. 84]. Реформа мала б забезпечити українізацію, демократизацію і модернізацію земств, створення на їх основі таких органів місцевого самоврядування, на які у своїй регіональній політиці могла б спиратися ЦР. Очільники ЦР вважали, що в результаті реформ і налагодження взаємодії між ЦР і земствами вони трансформуються у справжні органи місцевого самоврядування і утворюють фундамент української державності.

Про підтримку ЦР земства заявили задовго до виборів, ще тоді, коли за своїм складом залишалися переважно дворянськими. Уже в квітні 1917 р. відповідні постанови ухвалили Лубенські та Миргородські земські збори [2, с. 29, 31]. У травні Полтавські повітові земські збори надіслали телеграму ЦР, у якій визнавали її «єдиним правомочним органом українського народу» і заявляли їй про свою підтримку [3, с. 8]. 11 червня 1917 р. Лубенські земські збори визнали ЦР «вищою громадською установою на Україні» [2, с. 29].

На заклик ЦР у травні-червні 1917 р. земства розпочали українізацію власних установ і, зокрема, земських шкіл. Так, Лубенське повітове земство на курси української мови для вчителів і телефоністок виділило 15 тис. крб. [2, с. 18]. На відміну від інших губернських земств, у Полтавському земстві, де абсолютна більшість вільно володіла українською мовою, особливих проблем з проведенням українізації не виникало. Натомість у Харківському повітовому земстві, яке у квітні 1917 р. підтримало проведення українізації шкіл, з 300 земських учителів українською мовою володіли лише 10 [4, с. 103].

Про підтримку земствами політики ЦР свідчить представництво земських гласних у її складі. Так, до складу ЦР було обрано таких земських діячів, як М. К. Кияницю, який входив до складу комісії ЦР з розробки проекту конституції України, Я. М. Стенька – члена делегації ЦР на переговорах з Тимчасовим урядом Росії, М. Д. Токаревського, П. І. Чижевського, В. М. Шемета, О. П. Янка [5, с. 372, 404–418].

Першим Універсалом ЦР задекларувала автономію України і закликала органи місцевого самоврядування «мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою» [6, с. 103]. Полтавське земство вітало прийняття Універсалу. З цієї нагоди 22 червня 1917 р. губернські земські збори під вигук «Слава!» прийняли відозву до ЦР [7, с. 6]. Ухвалена земськими зборами резолюція зазначала, що земство виконуватиме постанови Тимчасового уряду за умови погодження їх з ЦР. Збори підтримали задекларовану ЦР автономію України і висловили надію на порозуміння між Тимчасовим урядом і ЦР з цього питання. Земство протестувало проти заяв окремих російських політичних партій з приводу того, що ЦР ніби має намір відділити Україну від Росії. Губернське земство асигнувало ЦР 200 тис. крб. і звернулося з проханням надати «докладні інструкції» щодо реалізації Універсалу [7, с. 12–13, 18]. Водночас від Тимчасового уряду Генеральний секретаріат отримав лише 300 тис. крб. [6, с. 373]. Підтримку ЦР у зв'язку з прийняттям Універсалу висловили Полтавські повітові земські збори і асигнували їй 13 тис. крб. [3, с. 1–4]. Проте

Перший Універсал як політико-правовий акт, що не мав юридичної сили, не врегулював відносини між ЦР та земствами.

Не дочекавшись інструкцій від ЦР, губернська земська управа 7 липня 1917 р. запровадила примусову оренду землі у великих землевласників, встановила фіксовані ціни на землю за її оренду, заборонила суборенду землі, підвищила мінімальну заробітну плату найманим працівникам [2, с. 37–38]. Такі дії земства є прикладом практичного підходу місцевого самоврядування до питання вирішення соціально-економічних проблем регіону.

У червні 1917 р. представники від селян у повітових земських зборах порушували питання про необхідність зміни назви земств. Лубенські земські збори прийняли постанову про перейменування їх у повітову раду селянських депутатів, а волосних земських зборів – у волосну раду селянських депутатів [2, с. 33]. Тому 20 липня 1917 р. на засіданні Малої Ради ЦР було розглянуто питання про необхідність проведення реформи земського самоврядування та зміни назви земства, до якої вороже ставилося селянство. Офіційно ЦР не ухвалювала рішення про зміну назви земств, але вперше повітові й волосні земські збори назвала Народними радами.

Влітку 1917 р. земства проводили активну громадсько-політичну та просвітницьку діяльність, що мала за мету підтримку державотворчої діяльності ЦР, поширення ідей української державності та проведення демократичних перетворень. Земство сприяло становленню громадсько-політичного об'єднання «Просвіта», фінансувало видання газети «Просвіта», що мала виходити українською мовою двічі на тиждень. Миргородська повітова управа у доповіді земським зборам від 10 липня 1917 р. наголошувала на тому, що така газета необхідна для інформування населення про найважливіші політичні події і, зокрема, про висування кандидатів до Всеросійських установчих зборів [8, арк. 4-4зв]. 31 липня 1917 р. Миргородська повітова управа надала звіт земським зборам про діяльність бюро «Просвіти» та про проведення з'їзду, під час якого було визначено такі напрямки просвітницької діяльності: національна свідомість, державний лад та автономія України, програми політичних партій, вибори до Всеросійських установчих зборів та історія революційного руху в Росії [9, арк. 21–22].

Проте незважаючи на підтримку земством процесу національного державотворення у липні 1917 р. ЦР розпочала підготовку до запровадження нової системи місцевого самоврядування. Так, відозва Генерального секретаріату від 27 липня 1917 р. проголосила, що реформа земського самоврядування відбудеться завдяки виборам: «замість старого цензового земства заводиться справжнє народоправство, і зараз скрізь, по всій Україні, мають відбутися вибори гласних до волосних та повітових народних рад, котрі потім оберуть з себе волосні та повітові народні управи, до яких від земства перейдуть усі діла та майно» [5, с. 206].

Згідно з законодавством Тимчасового уряду Росії у вересні 1917 р. відбулися демократичні вибори гласних до губернських, повітових і волосних земств. ЦР

закликала населення України взяти активну участь у виборах органів місцевого самоврядування – реформованих земств, а також доручила «урядовцям та інституціям ужити всіх заходів, аби допомогти тим установам, яким доручено керувати технікою виборів, провести цю справу якнайкраще» [6, с. 183–184]. Але ЦР не мала ні фінансових, ні адміністративних можливостей впливати на земську виборчу кампанію. Тому, як цілком слушно стверджує С. О. Зогаль, ЦР фактично «проігнорувала хід проведення земських виборів» [10, с. 264]. У результаті виборів відбувся процес демократизації та українізації земств. Із дворянського за своїм складом земство більше ніж на 60 % перетворилося на селянське.

Новообрані земства повністю підтримували політику ЦР. Так, 1 жовтня 1917 р. Полтавські повітові земські збори засудили виступ генерала Л. Г. Корнілова. У земській резолюції говорилося: «виступ генерала Корнілова і його прибічників є наслідком політики Тимчасового уряду, який не веде рішучої боротьби проти заходів контрреволюційних груп, які намагаються повернути здобутки революції і установити старий самодержавний лад» [11, с. 594]. 16 жовтня Полтавське повітове земство заявило про свою підтримку діяльності ЦР, що мала за мету створення української автономії у складі Росії. Як повідомляла газета «Полтавський день», у залі засідань гласні вивісили синьо-жовтий український прапор [12]. Однак процес дистанціювання ЦР від земств продовжувався і після демократичних земських виборів. 18 жовтня 1917 р. Генеральний секретаріат запропонував Секретарству внутрішніх справ «виробити законопроект про заміну старого земства народними радами й управами» [5, с. 353].

Висновок. Таким чином, у період з березня по жовтень 1917 р. ЦР декларувала свою підтримку земств, визнавала їх повноправними органами місцевого самоврядування, намагалася залучити їх до процесу розбудови української держави. Водночас ЦР порушувала питання про необхідність ліквідації земств та запровадження принципово нової системи місцевого самоврядування. Таке суперечливе ставлення ЦР до земського самоврядування зумовлювалося двома основними факторами. З одного боку, земство активно підтримувало національний державотворчий процес, що спонукало ЦР до співпраці з ним. Але у період Першої світової війни відбувався занепад земського господарства, земства втратили довіру і підтримку населення. А отже, з іншого боку – співпраця із земським самоврядуванням дискредитувала ЦР.

Список літератури:

1. Копиленко О. Л. «Сто днів» Центральної Ради / О. Л. Копиленко. – Київ : Україна, 1992. – 204 с.
2. Ревегук В. Полтавщина в добу Української революції 1917–1920 рр. / В. Я. Ревегук. – Полтава : АСМІ, 2002. – 188 с.
3. Постановлення надзвичайних земських зборів 11 березня та 23–25 травня 1917 р. Полтавське повітове земство. – Полтава : Друк. Д. Підземського, 1917. – 28 с.
4. Гвоздик В. С. Земства України в умовах революційних потрясінь 1917 року / В. С. Гвоздик // Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. – 2010. – Вип. XXIX. – С. 98–105.

5. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. – Т. 2. (10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.) / ред. кол. В. А. Смолій, В. Ф. Верстюк та ін. – Київ : Наук. думка, 1996. – 421 с.
6. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. – Т. 1. (4 березня – 9 грудня 1917 р.) / ред. кол. В. А. Смолій, В. Ф. Верстюк та ін. – Київ : Наук. думка, 1996. – 587 с.
7. Журнали позачергового Полтавського губерніяльного земського зібрання 22–23 червня 1917 р. – Полтава : Друк. І. Л. Фрішберга, 1917. – 28 с.
8. Доклад № 3 Миргородської повітової земської управи про видання земської газети «Просвіта» // Державний архів Полтавської області (далі – ДАПО), ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 4-4 зв.
9. Доклад № 16 Миргородської повітової земської управи про діяльність Бюро Просвіти від 20.08.1917 р. // ДАПО, ф. 610, оп. 1, спр. 3, арк. 21-22 зв.
10. Зогаль С. Земські вибори на Полтавщині (серпень-вересень 1917 р.) / С. О. Зогаль // Полтавський краєзнавчий музей. Маловідомі сторінки історії, музеєзнавство, охорона пам'яток : зб. наук. статей / редкол. Ю. В. Волошин, В. Д. Годзенко та ін. – Вип. IV. – Кн. 1. – Полтава, 2008. – С. 251–265.
11. Полтавські повітові земські збори // Хуторянин. – 1917. – 1 окт. – № 29–30. – С. 590–597.
12. Уездное земское собрание // Полтавский день. – 1917. – 17 окт.

References:

1. Kopylenko, O.L. (1992). «Sto dniv» Centralnoj Rady. Kiev: «Ukraina» [in Ukrainian].
2. Reveguk, V. (2002). Poltavzhchina v dobu Ukrainskoj revolucij 1917–1920 rr. Poltava : ASMI [in Ukrainian].
3. Postanovlenja nadzvichajnih zemskih zboriv 11 bereznja ta 23–25 travnja 1917 r. (1917). Poltavske povitove zemstvo. Poltava: Druk [in Ukrainian].
4. Gvozdk, V.S. (2010). Zemstva Ukrainy v umovah revolucijnih potrysin 1917 roku. *Naukovi praci istorichnogo fakultetu Zaporizkogo nacionalnogo universitetu*. Issue XXIX, 95–105 [in Ukrainian].
5. Smolij, V.A., Verstuk, V.F. (Eds). (1996). Ukrainska Centralna Rada. Dokumenty i materialy: Vol. 1–2, Vol. 2. Kiev: Nauk. dumka [in Ukrainian].
6. Smolij, V.A., Verstuk, V.F. (Eds). (1996). Ukrainska Centralna Rada. Dokumenty i materialy: Vol. 1–2, Vol. 1. Kiev: Nauk. dumka [in Ukrainian].
7. Zhurnali pozachergovogo Poltavskogo gubernskogo zemskogo zibranja 22-23 chervnja 1917 r. (1917). Poltava: Druk. I.L. Frishberga [in Ukrainian].
8. Doklad № 3 Mirgorodskoj povitovoj zemskoj upravi pro vidanja zemskoj gazeti «Prosvita». Derzhavnij arhiv Poltavskoj oblasti (dali – DAPO), f. 610, op. 1, spr. 3, ark. 4-4 zv. [in Ukrainian].
9. Doklad № 16 Mirgorodskoj povitovoj zemskoj upravi pro dijalnist Buro Prosviti vid 20.08.1917 r. – DAPO), f. 610, op. 1, spr. 3, ark. 21-22 zv. [in Ukrainian].
10. Zogal, S. (2008). Zemski vibori na Poltavszczini (serpen-veresen 1917 r.). *Poltavskij krajznavchij musej. Malovidomi storinki istorij, muzeeznavstva, ohorona pamjatok : zb. Nauk. Statej*. Volochin, U.V., Godzenko, V.D. (Eds). Issue IV. Kn. 1. Poltava [in Ukrainian].
11. Poltavski povitovi zemski zbori (1917). Hutorjanin. 29–30, 590–597 [in Ukrainian].
12. Uezdnoe zemskoe sobranie (1917). Poltavskij den. 17 okt. [in Ukrainian].

Kozachenko A. I., Doctor of Law, Associate Professor, Head of State and Law Theory and History Department, Poltava Law Institute of Yaroslav the Wise National Law University, Poltava.

e-mail: kozachenko.a.i@mail.ru ; ORCID 0000-0002-4568-7964

Central Council and zemstvo self-government: march–october 1917

As a social and political association, the Central Council emerged on March 3, 1917 as a result of the February Revolution in Russia. At that time, under the conditions of the First World War, there was a decline in zemstvo economy, increase in an amount of unpaid zemstvo taxes, decrease in a volume of zemstvo income and concurrently increase in spendings. As a consequence, there was a financial failure of zemstvos. Taking this into consideration, they lost public trust and support. Therefore, one of the most important reforms of the Provisional

Government of Russia was to be a reform of zemstvo self-government that received a full support of the Central Council. According to the leaders of the Central Council, the reform would provide ukrainization, democratization and modernization of zemstvos, establishing such local authorities on their basis which the Central Council would rest upon in its regional policy. As a result of the reforms and establishing cooperation between the Central Council and zemstvos, they had to be transformed into genuine local authorities and form the foundation of the Ukrainian statehood.

In the spring of 1917, zemstvos expressed their support for the Central Council. They started ukrainization of their own institutions, conducted active social, political and educational activities which were aimed at supporting nation creative activities of the Central Council, spreading the ideas of the Ukrainian statehood and carrying out democratic reforms. Zemstvos promoted in the making of the social and political association «Prosvita» (Enlightenment). However, in July 1917, the Central Council started preparations for introduction of a new system of local self-government.

According to legislation of the Provisional Government of Russia, in September 1917, democratic elections for councilors of provincial, county and township zemstvos were held. As a consequence of the elections, the process of democratization and ukrainization of zemstvos took place. Not nobles but peasants constituted more than 60% of zemstvo composition. The newly elected zemstvos fully supported the policy of the Central Council. However, the distancing process between the Central Council and zemstvos continued to develop after the democratic elections to zemstvos. This contradictory attitude of the Central Council to zemstvo self-government was due to two main factors. On the one hand, zemstvos actively supported the national state creative process that prompted the Central Council to cooperate with them. However, during the First World War, there was a decline in zemstvo economy, zemstvos lost public trust and support. So, on the other hand, cooperation with zemstvo self-government discredited the Central Council.

Keywords: Central Council; General Secretariat; zemstvo self-government; zemstvo elections; democratic reform; ukrainization.

Надійшла до редколегії 31.01.2017 р.